

Участие групп давления в процессе построения федеративного государства в России.

Предлагаемая статья направлена на изучение динамики поведения в широком смысле и непосредственного политического участия групп давления в политическом процессе формирования современного федеративного государства. Материал исследования не претендует на всеохватывающее изучение конкретных проявлении деятельности групп давления и формирующихся протолоббистских организаций в нашей стране, и вместе с тем предпринята попытка применить сетевой подход при анализе общероссийской динамики представительства организованных интересов и связанной с этим взаимоотношения субъектов федерации и регионов с центральными органами власти. Сетевой подход подразумевает комплексное изучение проблемы с использованием методологических схем, применяемых в концепциях плюрализма, элитизма и корпоратизма. Эта установка связана с многомерностью объекта исследования, существующей размытостью границ и неопределенности его определения в отечественной и зарубежной политологии. Во-первых, в России группы давления зачастую и оказываются самой властью, институционализированное и неформальное взаимодействие групп организованных интересов посредством лоббистов на органы государственной власти в центре и на уровне субъектов федерации до сих пор практически отсутствует по причине слияния публичной власти и групп частно-корпоративных интересов. Это неоднократно отмечалось ведущими отечественными политологами как существенное препятствие на пути рассмотрения и анализа самого процесса представительства интересов и лоббирования.

Процесс формирования федерации, связанный с делегированием полномочий органам государственной власти субъектов Российской Федерации, определения реального и фактического статуса субъекта, разграничение сфер влияния в выработке процедур, их исполнением между центральными и местными органами власти, борьба за политические и экономические ресурсы при их острой нехватке побуждает трезво взглянуть и всесторонне изучить роль которую выполняют группы организованных интересов и представляющие их встроенные в органы власти на всех уровнях лоббисты в процессе создания федерации.

В качестве предмета изучения выступают способы влияния и точки доступа, в которых подобные процессы получили наибольшее распространение, властные отношения, содержащие эти явления внутри себя и выступающие факторами: влияющими на формирующуюся модель устройства России и, что не менее важно, на способы, используемые в этом процессе. Распределение и перераспределение власти в данном случае определяет поиск возможных носителей: проникновение и преобразование власти в социально-экономических структурах.

Проблема воспроизводства ресурсов власти и усиление асимметричности Российской Федерации.

Чтобы ответить на вопрос, являются ли существующие группы давления фактором, способствующим построению «настоящей» федерации на правах значительной автономии субъектов от центра, равенства в статусе и других традиционно рассматриваемых политологами и правоведами вопросах, или же они способствуют развитию таких негативных тенденций как усиление центробежных тенденций и противоположности сверхцентрализации государственного устройства. Это напрямую зависит от рациональной упорядоченности властных отношений в субъектах и на уровне центр - субъект федерации, что напрямую выражается в минимизации потраченных ресурсов за счет эффективности их воспроизводства самим обществом и предъявляется в виде усиления роли политической пропаганды, внедрения эффективных избирательных и управленческих технологий. На первое место выступают финансовые ресурсы. Финансовые ресурсы в таком разном по экономическому потенциалу, политическим предпочтениям и мультикультурном государстве продуцируют форму зависимости как реально существующую модель взаимодействия субъектов федерации между собой и федеральным центром. Подобная ситуация исторически порождала способ временного снятия противоречий внутри существующей политической системы. Способ ослабления внутреннего конфликта и возможность его контролирования заключалась в организации сословно-иерархической модели взаимоотношений, зарождением и развитием клиентурных связей по типу патрон-исполнитель. Власть в момент своего инструментального проявления может выступать в форме прямого принуждения, либо в форме скрытого манипулирования. Второй вариант в случае острой нехватки ресурсов власти все чаще используется в процессе формирования структуры Российской Федерации с использованием региональными элитами и Федеральным центром групп давления в о взаимной конкуренции. Группы давления при этом потенциально мо-

гут служить в качестве эффективного механизма регулирования отношений между центром и регионами при недостаточной оформленности правового регулирования этих взаимоотношений. Изучаемый процесс усложняется активным вмешательством самих групп в законотворческий процесс и их фактическое слияние с органами власти. Справедливо в данном случае мнение, что лоббирование в государстве на уровне представительства региональных интересов представляет собой фактическое осуществление властных полномочий.

С одной стороны, группы давления выполняют функцию одного из каналов информационной связи в системе коммуникации на уровне взаимоотношений субъектов федерации и центра, который позволяет быстро ориентироваться в изменении ситуации на местах, но с другой стороны может существенно искажаться информация в угоду самой заинтересованной группы.

Анализируя ресурсы субъектов федерации, следует остановиться на их традиционной нехватки для артикуляции своих интересов на уровне федерального центра, что делает местную власть особенно уязвимой для тотального подчинения ее группами давления, в силу крайней неоднородности и разнонаправленности которых возможность создания симметричной федерации значительно убывает. В регионах лоббисты, представляющие группы интересов, все чаще трансформируют свое влияние во власть. В этом случае атрибуты групп давления становятся напрямую ресурсами власти, а процесс представительства интересов и механизмы лоббирования их в органах власти становится информационно-инструментальным ресурсом, который поглощается системой и нуждается в своем воспроизведении. Поэтому лоббистская практика во взаимодействии субъектов федерации заинтересована воспроизводить саму себя, тормозя законодательное разрешение противоречий, например, в неравенстве статусов субъектов федерации. Существующая практика свидетельствует, что одного только контроля над ресурсами становится недостаточным для групп давления. На уровне субъектов федерации сращивание власти и групп давления, представленных в основном крупным капиталом, происходит в законодательных собраниях. Анализ правил, условий и результатов их формирования позволяет сделать подобный вывод. Депутаты сами решают, какое их количество будет работать на постоянной основе, а все оставшиеся смело совмещают деятельность коммерческую и законотворческую не в пользу последней, которая используется при своекорыстном распределении бюджетных и внебюджетных денег, льготного налогообложения, осуществления программ и реализации экономически выгодных проектов и т.д. Та-

ким образом, анализ групп давления через категорию «власть» и смежную с ней категорию «ресурс» позволяет сделать вывод о том, что группы интересов объективно способствуют сохранению асимметричной федерации, усиливая сложившиеся тенденции во взаимодействии центр - регионы и потенциально усиливая роль федерального центра как источника привилегий и арбитра в процессе их распределения. Регионы-доноры будут заинтересованы в ослаблении федерального центра, а регионы-акцепторы, напротив, постараются с помощью центра решить свои в первую очередь экономические проблемы. Успех центра напрямую зависит от способности собрать ресурсы либо принудительно, либо в обмен на уступки субъектам федерации - донорам. Оба варианта с высокой долей вероятности способствует усилению центробежных тенденций внутри Российской Федерации.

Одной из задач, стоящей перед учеными-политологами в современной России, условия которой сформулированы в процессе распада государства в 1991 году и крахом стержня существовавшей системы марксистско-ленинского социализма, к которой принадлежали страны Восточной Европы и СССР, является пересмотр теорий, связанных с обоснованием роли участия групп давления в управлении государством, поиском с начала девяностых годов инструментов, позволяющих отслеживать процесс представительства интересов в многосоставных обществах с демократической идеологией в качестве основной. Процесс на первой стадии носил сугубо теоретический характер. Изучение сводилось к историческому анализу представительных форм правления без учета специфики управления и принятия решений в политической системе СССР. Более того, вопрос ставился о ее полном сломе как перспективной задачи текущей политики. Не изучались возможности прежних систем представительства, которые получили свое развитие в 60-80-е годы (так называемое представительство по императивному мандату), которое служило одним из важных факторов сдерживания дезинтеграционных процессов внутри СССР.

С другой стороны, споры об апробации и построении демократической модели представительства на основе классических теорий демократии и широкого участия в управлении государством простых граждан не учитывали социальных изменений, происходящих с этими самими гражданами. На параметры, которые задавались политической системе при построении новой модели федерации, повлияли два, весьма распространенных на тот момент, утверждения. Предполагалось, что модель демократического устройства должна быть классической, хотя историческая практика показала их неэффективность именно в критические, переходные для

системы, периоды развития. Представление о демократическом устройстве как об устройстве, при котором правит одна часть народа - более бедная и многочисленная (так называемое большинство) сохранилось и стало важнейшей проблемой современной политики - проблемой демократического единства общества. Эта установка на единство опиралась на провозглашаемые ценности, а не цели. Этот подход привел Европу 18-19 веков и Россию начала 90-х годов по варианту нарастания катастроф, т.к. единства большинства в стремительно дифференцирующихся обществах стало невозможно достигать. Используемый Аристотелевский принцип о примате воли народа над законом порождал, с одной стороны, тенденцию системы управления к развитию в сторону реальной демократизации, а с другой стороны, снижал ее адаптивные характеристики в периоды стремительных изменений, что неоднократно приводило при реализации данного принципа к глобальным катастрофам, связанным с методами изменений общественно-политического и экономического устройства стран. Более приемлемы теории участия, разработанные в концепции соревновательного элитизма М. Вебером и И. Шумпетером, в которой демократии придается исключительно техническое значение. Демократические механизмы служат отбору наиболее одаренной и компетентной властвующей элиты, способной взять на себя ответственность как за законодательство, так и за администрирование. Функция демократии заключается в возможности воспрепятствовать одной элитарной группы установить власть над всеми остальными. Массам отводится незначительная роль, и «человек с улицы» только участвует в выборах. Другая концепция демократии, разработанная для многосоставных обществ - «плюралистическая». Основная роль отводится защите меньшинств. Это положение крайне актуально в развитии политических систем многосоставных обществ. Успешное разрешение проблемы взаимодействия меньшинств будет напрямую связано с определением их статуса, общество выступает как множество малых групп, каждая из которых преследует свои собственные интересы, а способы представления этих интересов и их достижения становятся содержанием демократии. Поэтому рассмотрение лоббирования интересов в качестве демократического механизма позволяет выбрать адекватные способы анализа и контроля за процессами, происходящими внутри федерации, построить модели взаимодействия субъектов федерации и уменьшить риск дезинтеграционных процессов.

Вторым условием, которое не учитывается в полной мере при анализе групп давления и фиксирования лоббистской деятельности

ти выступает глобализация экономических процессов. Они предъявляют к политической системе целый ряд принципиально новых требований. Одно из ключевых - повышение эффективности управления, в том числе и политического.

Два вышеназванных условия формируют качественно новые требования к системе политического участия и представительства интересов. Первое требование заключается в привлечении квалифицированных экспертов в управление процессом взаимодействия с группами интересов посредством рекрутрования представителей для этих целей из их же числа. Второе условие - наличие на федеральном и региональном уровне эффективно работающих организаций-выразителей корпоративных интересов. И, наконец, требуется наличие профессиональных политиков-прагматиков, способных аккумулировать различные требования и адаптировать их к разрешающим возможностям существующей политической, экономической, правовой системам. Интересы в Российской Федерации настолько специфичны, а опыт партийного представительства беден, что в подавляющем большинстве случаев спектр политических партий не может стать выразителем этих самых интересов. Положение усугубляет непропорциональное представительство и существующий пятипроцентный барьер. Тематика самих вопросов формулируемых заинтересованными группами, находит отражение в самых разных политических организациях и ставит проблему эффективности представления интересов через механизм сотрудничества с партиями.

Для анализа ситуации в современной России эти два положения приобретают особую актуальность при исследовании феномена формирования групп интересов и процесса лоббирования. Во-первых, общество России является ярким примером многосоставного в культурном, религиозном, национальном и ценностном аспектах. Классические же модели демократии с присущими ей механизмами участия предполагают значительно меньшую степень дифференциации общества. Политические партии традиционно не выполняют своих представительских функций, да и опыт подобного рода политической практики составляет всего несколько лет. При наличии сильно раздробленного общества ставить вопрос о наличии партийной системы, состоящей из влиятельных 2-3-х партий, некорректно. Особенно показательны последние выборы в законодательные органы власти, когда политической элитой из тактических соображений формируются бутафорские общественно-политические организации, которые не выдерживают испытания временем, перелицовываются в угоду той или иной временно усили-

вающейся группировки элиты. Финансирование блоков и партий непосредственно группами интересов, сформировавшихся вокруг олигархов, позволяет сделать вывод о наличии в России представительства именно групп интересов, а не партий как таковых. По этой причине целесообразно анализировать представительство групп интересов и конкретных лоббистов в системе государственной власти Российской Федерации. При этом необходимо учитывать, что помимо классического лоббизма в стране широкое распространение получило встроенное лоббирование, когда лоббист участвует в работе правительства, возглавляет вверенный ему комитет или подкомитет в Государственной Думе или является советником в Администрации президента.

Подоплекой широко распространенного пессимизма относительно анализа доминирующей роли групп давления и попытки их рассмотрения с позиции участия в качестве возможной альтернативы дезинтеграционным процессам усиления национализма в отдельных субъектах федерации базируется на игнорировании вышеперечисленных факторов, влияющих на процесс участия групп граждан на выработку решений в многосоставном обществе Российской Федерации. Распространена позиция, согласно которой группы давления ассоциируются с причиной антидемократических преобразований. Нельзя с этим согласиться в полной мере, поскольку уже само наличие подобных групп, их конкуренция между собой с использованием средств и ресурсов, одобряемых системой и закреплённых законодательно. В конечном итоге невозможно не признать, что то же нефтяное лобби представляет интересы многих регионов и сотен тысяч граждан, являющихся специалистами, их семей.

Для системы государственного управления важнее другой аспект рассматриваемой проблемы: в какой мере группы интересов посредством легитимации лоббирования и включения его в систему государственного управления способны консолидировать части российского общества и укрепить целостность федерации? Ответом на вопрос может выступать стремление групп давления эффективно сотрудничать именно с Федеративным центром, втягивая регионы в активное сотрудничество и заинтересовывая регионы в экономическом и политическом взаимодействии внутри Федерации, заинтересовывая в ее сохранении и упорядочении вертикальных и горизонтальных связей.

При наличии у Федерального центра необходимых ресурсов, привлекающих к сотрудничеству группы давления, последние будут, безусловно, выступать фактором увеличения стабильности во

взаимоотношениях регионов и центра. Вместе с тем, наличие групп давления, сформированных по региональному и национальному принципу, служит индикатором центробежных тенденций в государстве.

На основании имеющейся информации можно прийти к заключению, что группы давления сами по себе не являются залогом построения демократической системы, но могут участвовать в этом процессе. Группы давления выступают индикатором процессов, направленных на ослабление власти центрального правительства, но не являются их непосредственной первопричиной. Группы давления при разумной политике и привлечении их к участию в политическом процессе выступают инструментом координации и налаживания внутренних каналов связи в многосоставных обществах и способны выполнять координирующую, консультативную, представительскую функции, побуждая субъектов федерации эффективно регулировать взаимоотношения внутри федеративного государства.